

- **FRANCESC MORATA.** Catedrático de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Barcelona. Catedrático Jean Monnet de Integración Europea.

GOBERNANZA MULTINIVEL Y POLÍTICAS DE COHESIÓN EN EL TRATADO DE LISBOA

Me gustaría comenzar mi intervención suscribiendo muchas de las cosas que han dicho los ponentes anteriores, sobre todo, en cuanto a su agradecimiento a EUROBASK por su invitación y a todos Vds. por su presencia hoy aquí.

Me corresponde abordar un tema relativamente complejo en el que se combinan dos cuestiones, una teórica, la gobernanza multinivel, y la otra más aplicada, la política de cohesión de la Unión Europea. Todo ello, teniendo en cuenta las novedades derivadas del Tratado de Lisboa. Sin duda, ambas cuestiones están muy relacionadas, entre otras cosas porque, en gran parte, la creación y el desarrollo del concepto de “gobernanza multinivel” nacen de la observación de la política de cohesión, si bien, posteriormente, se ha ido extendiendo a otras políticas y, hasta cierto punto, al funcionamiento de la UE en su conjunto. De hecho, resulta casi banal considerar a la UE como un sistema multinivel, ya que, por definición, éste se articula a partir de las relaciones o interacciones entre el nivel supranacional y el de los Estados miembros.

Mi intervención se centrará en los siguientes puntos: una introducción al concepto de gobernanza, en contraposición con el de gobierno, lo cual se relaciona directamente con la democracia y sus transformaciones; en segundo lugar, intentaré explicar qué entendemos por gobernanza multinivel en la UE y, por último, me detendré en la política de cohesión, poniendo énfasis en un nuevo concepto introducido en el Tratado de Lisboa: el de la cohesión territorial.



F. Morata tras el debate.

El concepto de gobernanza

La observación de las transformaciones de la democracia es lo que nos permite saltar del concepto de gobierno al de gobernanza. Por supuesto, no es que el “Gobierno” haya dejado de existir y no tenga ya sentido. Sin embargo, el Estado democrático se mueve ahora en un escenario mucho más amplio que antes y esto afecta de modo directo al funcionamiento del poder ejecutivo, la administración pública y las políticas públicas.

Los cambios que han experimentado nuestras sociedades a lo largo de los últimos años han propiciado una evolución del concepto de gobierno hacia el de gobernanza, debido, entre otras razones, a algunos de los temas abordados durante la primera sesión de este curso, como los impactos de la ciencia y la tecnología que se reflejan en la evolución de nuestras sociedades, en la vida diaria de los ciudadanos y en las administraciones públicas. También influye la aparición de lo que entendemos por nuevos riesgos multidimensionales como el medio ambiente y el cambio climático,

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:



la manipulación genética, la calidad de los alimentos o el rebrote de enfermedades que parecían erradicadas en muchos países. Hay toda una literatura muy interesante sobre los nuevos riesgos.

Otros cambios se derivan del papel cada vez más importante del mercado como consecuencia de los procesos de liberalización económica que hemos conocido en todos los países y, por supuesto, también a en la Unión Europea. El mercado ha ocupado espacios tradicionalmente monopolizados por el sector público, desde la energía a las telecomunicaciones pasando por los transportes. Las sociedades occidentales y la europea, en particular, se caracterizan por una fragmentación social sin precedentes. Ya no hablamos de clases sociales, sino de innumerables sectores y categorías profesionales con una enorme variedad de situaciones desde el punto de vista de las condiciones de trabajo, las retribuciones y la exclusión social.

Los cambios o las transformaciones se reflejan asimismo en los valores sociales y los estilos de vida en un contexto de globalización acelerada y, por lo tanto, de interdependencia económica y, en muchos casos, cultural, en el que las identidades tienden a afirmarse con mayor fuerza. Observamos la emergencia o reemergencia de sentimientos identitarios frente a la homogeneización impuesta por la globalización.

El proceso de integración en el que nos hallamos inmersos es el europeo, pero no es el único. En otras regiones del mundo van apareciendo procesos de integración menos desarrollados, pero que tienden hacia lo mismo: la creación de *unidades macrorregionales* en las que existe una mayor interacción e interdependencia entre un grupo de países que intentan aprovechar así las ventajas de su proximidad para reforzarse mutuamente. La mayor parte de estos procesos, por ahora, no van más allá de la creación de un mercado que facilite la libre circulación de productos y capitales. Sin embargo, en algunos casos asistimos al surgimiento, más o menos tímido, de instituciones que tienden a desempeñar un papel cada vez más importante como centros de decisión.

Todas estas transformaciones están teniendo consecuencias económicas, sociales y culturales importantes. En lo que se refiere al gobierno y a la gobernanza, también ponen de manifiesto los límites del Estado nación y del modelo de regulación tradicional, jerárquico y centralizado, como expresión de dominación sobre un territorio. En las condiciones actuales, resulta mucho más difícil articular el consenso social. Los políticos están poco valorados. Los partidos y los sindicatos han perdido afiliados. Se habla de desafección política. Aumentan los niveles de abstención y, aunque se piden respuestas políticas, se cuestiona la política. Esto se debe en gran medida a las limitaciones de las instituciones como procesadoras de las demandas sociales. Los problemas se han vuelto muchos más complejos, igual que las sociedades, y superan la capacidad de actuación de las instituciones. Las instituciones por sí solas no disponen de las capacidades y conocimientos necesarios y, aunque tengan las competencias legales, no disponen de otros recursos indispensables para debatir y tomar decisiones. Esto cuestiona el papel de los parlamentos y los gobiernos y acaba provocando una pérdida de legitimidad frente a la opinión pública.

Por otra parte, las políticas han dejado de ser sectoriales. Son cada vez más interdependientes y ha sido necesario inventar conceptos capaces de expresar, precisamente, esta interdependencia. La sostenibilidad, el cambio climático, la inmigración, el desarrollo rural o urbano, la energía o los transportes requieren intervenciones desde muchas perspectivas y muchos niveles porque son temas transversales. Y esto es lo que más le cuesta al sector público: elaborar instrumentos para afrontar políticas que se caracterizan por la multidimensionalidad o la transversalidad, porque no está organizado ni pensado para ello. El sector público necesita, por lo tanto, capacidades y recursos de todo tipo de los que no dispone o, al menos, no de manera suficiente.

También asistimos a una ruptura evidente del binomio tradicional territorio—funciones o, si se prefiere, la correspondencia entre Estado y competencias. Ahora hay funciones que escapan al control de los Estados en sus respectivos territorios. El ejemplo más evidente es la UE, sin unas fronteras establecidas, donde se toman decisiones vinculantes para sus Estados miembros, se gestionan políticas comunes e incluso la moneda común. También pertenecemos a otro tipo de organizaciones globales, como la OMC, que asumen funciones anteriormente reservadas en exclusiva a Estados. Éstos, a su vez, se han descentralizado, cediendo poder a autoridades territoriales provistas de autonomía política y de recursos humanos y financieros. El resultado es la dispersión del poder y la fragmentación de las competencias y los recursos necesarios para actuar. La naturaleza de los problemas choca con las jurisdicciones administrativas y con las fronteras estatales. Al mismo tiempo, las rigideces organizativas, los conflictos partidistas y las resistencias al cambio generan problemas de adaptación de las instituciones y una reducción de los márgenes para la actuación pública, lo cual, a su vez, cuestiona los paradigmas tradicionales de la gobernabilidad democrática y el

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:



FRANCESC MORATA

modelo de gobierno representativo. Esto explica la aparición de formas complementarias de democracia: deliberativa, participativa, etc. El modelo weberiano burocrático, normativo, vertical y jerarquizado ha entrado en crisis y con él modelo tradicional de regulación social. De ahí la necesidad de buscar alternativas.

Un modelo alternativo es el de la gobernanza multinivel porque intervienen, simultáneamente, muchos actores portadores de intereses y recursos diversos. A eso también podríamos denominarlo “la gestión compartida de la complejidad social”. Consiste en un nuevo estilo de gobierno basado en la interacción vertical: entre niveles de gobierno, desde el local hasta el global; y horizontal: no sólo varias administraciones o instituciones de varios niveles participan en la definición de los problemas y la elaboración de soluciones, sino también actores no públicos, privados y sociales. Desde este punto de vista, la gobernanza expresa la interdependencia entre la esfera pública y los distintos actores de la sociedad.

Para que la gobernanza multinivel no se quede solo en palabras, se necesitan unos requisitos previos o unos imperativos para actuar y dotarla de sentido. En primer lugar, un liderazgo público, es decir, instituciones representativas capaces de pensar y de actuar en función de los intereses generales; y en segundo lugar, mecanismos de coordinación y de cooperación, es decir, instrumentos que faciliten, no solo la elaboración del consenso, sino la implicación de todos aquellos que son necesarios para la resolución de los problemas. En resumen, algo que permita movilizar los intereses en juego e integrar los recursos de los que cada uno de estos actores dispone: políticos, legales, financieros, cognitivos, informativos... Hay muchos recursos en la sociedad pero están dispersos. La gobernanza tiene que facilitar la agrupación y la gestión compartida de este conjunto de recursos.

La gobernanza, generalmente, se expresa a través de redes de políticas públicas que permiten, o deberían permitir, una participación pluralista respondiendo a distintos criterios, porque no es lo mismo quien participa por haber sido elegido para representar intereses generales que quien lo hace en función de intereses particulares.

La gobernanza es sinónimo de gestión de procesos complejos y esto conlleva enormes implicaciones para las instituciones públicas que tienen que aprender a gestionar dicha complejidad. Se trata pues de un proceso lento, complicado y contradictorio de aprendizaje porque debe servir para mejorar y aumentar, precisamente, las capacidades sociales.

Gobernanza multinivel en la UE

Si esto es lo que entendemos por gobernanza multinivel en general, ¿qué es la gobernanza europea? Más que un sistema de Gobierno propiamente dicho, la UE es un sistema de gobernanza de nuevo cuño, en el que las decisiones se adoptan mediante un complejo entramado de instituciones y actores de vario tipo que operan en los distintos niveles territoriales y en cuyas políticas los ciudadanos inciden a través del Parlamento Europeo y de sus respectivos gobiernos, pero no a través de un Gobierno, que no existe. Es un sistema mucho más fragmentado que el de los Estados. El poder legislativo se halla dividido entre el Parlamento Europeo y los Estados miembros (Consejo de Ministros); y lo mismo ocurre con el poder ejecutivo, repartido entre el Consejo de Ministros, el Consejo Europeo y la Comisión. Además, el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo, el directorio político, son irresponsables de sus actuaciones ante el Parlamento. Al mismo tiempo, con la globalización, los Estados miembros tienden a recurrir cada vez más a la UE para afrontar problemas que superan sus capacidades individuales. Es un sistema de soberanías compartidas, aunque no es un ente soberano, que dispone de la autoridad necesaria para adoptar decisiones que se imponen a los Estados miembros.

Hasta ahora ha sido, básicamente, una especie de fábrica de elaboración de las políticas públicas que han interesado en cada momento a los Estados miembros. Esto explica que naciera para algunas políticas muy ligadas a la regulación del mercado y que, después, haya ido abarcando todos los ámbitos, de modo que a los Estados, prácticamente, ya no les queda ninguna política propia en exclusiva. La mayor parte de las políticas europeas son políticas compartidas y, por tanto, multinivel. Compartidas, además, entre el nivel estatal y regional, incluso local.

Encontramos actores supranacionales, estatales y subestatales; expertos públicos, privados; *lobbistas* profesionales. Estos elementos convierten a la UE en una especie de democracia deliberativa que se apoya en los aproximadamente

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:



500 comités consultivos de que se ha ido dotando la Comisión Europea a lo largo de los años para preparar sus políticas; los 250 grupos de trabajo, comités especializados, que asesoran al Consejo de Ministros; las distintas comisiones del Parlamento Europeo; las 220 regiones representadas en Bruselas mediante sus respectivas delegaciones; las ONG y los grupos de interés de todo tipo... Son cifras que dan una idea de cómo funciona la gobernanza europea.

El concepto de gobernanza multinivel es, ante todo, una aportación académica; un enfoque que permite analizar el funcionamiento de la UE y, de paso, las transformaciones del Estado como consecuencia de la integración europea. Este concepto refleja la complejidad institucional de Europa: varios niveles territoriales en los que interactúan actores públicos y privados, tal y como se desprende de la mayor parte de las políticas europeas. Al mismo tiempo, expresa la combinación de instituciones formales e informales propia de la gobernanza europea, como las redes de partenariado. Se trata de mecanismos mediante los cuales se pretende coordinar las relaciones entre los diversos niveles de gobierno alrededor de objetivos comunes.

En la práctica, la gobernanza multinivel tiene impactos diferenciados en función de cada país, de cómo se interiorizan las ideas, los valores y los procedimientos ligados a esta forma de gobernanza. Influyen variables como la cultura política, la distribución del poder, las capacidades institucionales, las relaciones Estado—sociedad...

El Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel del Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones (CdR) ha hecho suyo, últimamente, del concepto de gobernanza multinivel porque es muy funcional con lo que éste órgano representa. El junio de 2009, el CdR publicó un Libro Blanco para lanzar un debate, algo que hasta entonces solo hacía la Comisión Europea como método para invitar a los distintos actores interesados a posicionarse ante un tema determinado. El Comité define la gobernanza multinivel de la forma siguiente:

- Una acción coordinada entre la UE, los Estados miembros, las regiones y las ciudades para la formulación y la implementación de las políticas.
- Un proceso dinámico, horizontal y vertical, que no diluye las responsabilidades.
- Un instrumento de acción que va más allá de la división de las competencias.
- La subsidiariedad es indisociable de la GMN (competencias e interacción).
- Un proceso para integrar los objetivos de locales y regionales en las estrategias de la UE.
- La consulta, coordinación, cooperación y evaluación que se recomiendan a nivel europeo, deberían aplicarse también en los Estados miembros.

Esta propuesta no difiere mucho de lo mencionado anteriormente: una acción coordinada entre los diferentes niveles, un proceso dinámico horizontal y vertical que conecta con la idea de subsidiariedad, la importancia de la consulta y la coordinación y que no diluye responsabilidades. Este es, sin duda, uno de los aspectos más problemáticos de la gobernanza: ¿quién es responsable de qué en última instancia?

Políticas de cohesión

En cuanto al concepto de cohesión, podemos tener distintas interpretaciones al respecto, aunque coincidiríamos en que tiene algo que ver con la solidaridad y la justicia social.

En la UE la cohesión económica y social es, al mismo tiempo, un principio, un valor y un objetivo. Constituye la expresión más directa de la solidaridad intraeuropea que se vehicula a básicamente a través de tres fondos: el FEDER, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión. Es, por tanto, un objetivo que podemos cuantificar en términos presupuestarios, y que supone algo más de una tercera parte del presupuesto, algo menos que el presupuesto de la Política Agrícola Común (38% del gasto total). Cabe recordar, no obstante, que el presupuesto de la UE es equivalente al de Dinamarca, un país rico en el contexto europeo, pero que apenas alcanza los 6 millones de habitantes, mientras que la UE tiene 500 millones.

CURSO DE VERANO: "EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER". 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:



FRANCESC MORATA

En conexión con lo anteriormente apuntado, si bien se trata de una política redistributiva —hasta hace poco del norte hacia el sur y ahora del oeste ha el este, en función de las distintas ampliaciones— también tiene un componente distributivo en el sentido de que todo el mundo obtiene algo de la política, incluso los países o las regiones más ricas.

La cohesión también incorpora un enfoque basado en la responsabilidad compartida y en la actuación conjunta porque implica a los distintos actores territoriales, públicos y privados. Por otra parte, es un mecanismo que facilita la europeización de los Estados y las regiones mediante la adaptación a los requerimientos de la política. La cofinanciación europea está condicionada a actuar de una determinada forma, que se expresa a través de unos principios y estrategias comunes. El marco europeo facilita la difusión de ideas sobre desarrollo regional y local, establece procedimientos comunes de actuación, fomenta el intercambio de experiencias mediante la creación de redes multinacionales y, en última instancia, proporciona oportunidades para la innovación en las políticas territoriales.

Políticas de cohesión en el Tratado de Lisboa

La novedad del Tratado de Lisboa, desde este punto de vista, consiste en la introducción del concepto de cohesión territorial. Es cierto que el Tratado de Lisboa refuerza, en general, el papel de los agentes regionales, pero hay un artículo inicial, el 3.3, que menciona la cohesión económica, social y territorial por primera vez para, a continuación, hablar de la solidaridad entre los Estados miembros. Si estudiamos el Tratado de Funcionamiento, veremos que la cohesión territorial completa el concepto de cohesión hasta ahora existente: la económica y social.

¿Qué hay de nuevo aquí? Básicamente el adjetivo territorial porque, de hecho, por definición, la cohesión económica y social tenía un componente territorial en la medida en que se basa en programas y proyectos dirigidos al territorio. Hubiera sido inconcebible que no hubiera sido así, pero tiene un significado especial el que ahora se hable de cohesión territorial porque se inscribe en un proceso. Éste se inicia finales de los noventa con la aprobación de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio que se fue desarrollando poco a poco hasta llegar, recientemente, a la aprobación de una Agenda Territorial Europea. Cuando uno es capaz de formular una agenda quiere decir que, en principio, tiene unas prioridades definidas, un programa de actuación. Si además es algo que comparten todos los Estados miembros, mejor.

Por tanto, desde esta perspectiva, la cohesión territorial se configura ahora como el pilar estratégico de la cohesión económica y social, algo que, además, debería integrarse en todas la políticas de la UE que tienen un impacto territorial, no sólo estrictamente en las políticas de cohesión, sino también en la política agrícola, medioambiental... y así sucesivamente. Lo importante es que la cohesión territorial dé origen a la integración del conjunto de políticas y medios necesarios, financieros y de otro tipo, para poder cohesionar mucho más el espacio europeo.

Acabaré mi intervención con un elemento que, desde mi punto de vista, resulta fundamental para esta cohesión territorial, como es la cooperación territorial. Es decir, el estímulo, como se ha venido haciendo en los últimos años, a una mayor cooperación más allá de las fronteras, promoviendo las *eurorregiones*. Se trata de unas “instituciones”, más o menos virtuales, que permiten que regiones de 2 o más países puedan cooperar más allá de las fronteras estatales que han dividido no sólo a los territorios, sino también a los pueblos, las familias o las culturas... desde hace ya demasiado tiempo. Este es un instrumento esencial para favorecer la cohesión territorial en Europa.

Gracias por su atención.

CURSO DE VERANO: “EUROPA EN EL S.XXI: SER O NO SER”. 21-22-23 julio. 2010.

Colaboradores:

